



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.9.2005
COM(2005) 459 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering terugdringen

{SEC(2005) 1184}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering terugdringen

1. INLEIDING

Luchtvervoer is tot een integrerend deel geworden van onze 21e-eeuwse maatschappij, en maakt het voor zowel passagiers als vracht mogelijk sneller dan ooit grote afstanden af te leggen. De luchtvaart draagt helaas ook bij aan de zich op onze planeet voltrekkende klimaatverandering. Hoewel vliegtuigbrandstof de afgelopen 40 jaar meer dan 70% efficiënter is geworden, is de totale hoeveelheid verbruikte brandstof, als gevolg van de nog grotere groei van het luchtverkeer, toch toegenomen.

Als gevolg hiervan vertoont het effect van de luchtvaart op het klimaat een stijgende lijn: terwijl de totale uitstoot van de EU dankzij het Protocol van Kyoto van 1990 tot en met 2003 met 5,5% omlaagging (-287 miljoen ton CO₂-equivalent)¹, zijn de broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart met 73% (+47 miljoen ton CO₂-equivalent) omhooggegaan, hetgeen neerkomt op een jaarlijkse groei van 4,3%.

Hoewel het aandeel van de luchtvaart in de totale broeikasgasemissies (zo'n 3%) nog bescheiden is, wordt de in andere sectoren gemaakte vooruitgang door de snelle groei ondermijnd. Als deze groei doorzet, zullen de **emissies van internationale vluchten vanuit luchthavens van de EU tegen 2012 met 150% t.o.v. 1990 zijn toegenomen. Door deze toename van de internationale luchtvaartemissies in de EU zou meer dan een kwart van de op grond van het Protocol van Kyoto voor de Gemeenschap vereiste emissiereducties teniet worden gedaan.** Op langere termijn zullen luchtvaartemissies, indien de huidige trends doorzetten, een belangrijke klimaatveranderingsfactor worden.

2. DE HUIDIGE POLITIEKE CONTEXT

Deze mededeling dient als basis voor een discussie met andere Europese instellingen en belanghebbenden over een internalisering van de milieukosten van luchtvaartemissies in het systeem van verhandelbare emissierechten van de EU. Terwijl de luchtvaartsector geconfronteerd wordt met de hoogste olie- en brandstofprijzen in de geschiedenis, met alle significante economische gevolgen voor de luchtvaartmaatschappijen van dien, worden wij ons door de recente dramatische stormrampen en overstromingen in Europa en elders pijnlijk bewust van de potentieel enorme kosten die wij mogen verwachten als dergelijke

¹ Annual European Community greenhouse gas inventory 1990-2003 en inventory report 2005.

natuurverschijnselen zich met de voortschrijdende klimaatverandering vaker en heviger gaan voordoen.

Hoewel de economische context moeilijk is, blijft de klimaatverandering een dringend probleem, en er moeten dan ook nu de nodige discussies worden opgestart om tijdig de nodige input te kunnen hebben voor de geplande herevaluatie van het systeem van verhandelbare emissierechten van de EU in juni 2006.

De in deze mededeling beschreven strategie moet worden gezien in het licht van de volgende reeds bestaande beleidslijnen.

Op basis van de Mededeling van de Commissie “Naar de zege in de strijd tegen de wereldwijde klimaatverandering” benadrukten het Europees Parlement en de Europese Raad in het voorjaar van 2005 opnieuw de EU-doelstelling de stijging van de oppervlaktetemperaturen wereldwijd, vergeleken met pre-industriële niveaus, tot maximaal 2°C te beperken om een gevaarlijke en onomkeerbare antropogene klimaatverandering te voorkomen. De Europese Raad verklaarde tevens dat:

- men reductietrajecten voor de groep van ontwikkelde landen zou moeten overwegen in de orde van 15-30% tegen 2020, vergeleken met het referentieniveau van het Protocol van Kyoto;
- de Commissie haar kosten-batenanalyse van CO₂-reductiestrategieën moet voortzetten en dat
- de internationale onderhandelingen nieuw leven zou moeten worden ingeblazen door opties te verkennen voor een regeling voor de tijd na 2012 in de context van het VN-overleg over de klimaatverandering, waarbij voor een zo breed mogelijke samenwerking van alle landen en hun deelname aan een passende internationale respons moet worden gezorgd.

Op basis van deze richtsnoeren moet het nodige worden gedaan om te bereiken dat de luchtvaart deze globale doelstelling niet ondermijnt maar tot de verwezenlijking ervan bijdraagt.

In deze mededeling wordt een strategie beschreven, de implementatie van een nieuw marktgebaseerd instrument op EU-niveau, om de bestaande maatregelen aan te vullen. Deze strategie wordt onderbouwd met raadplegingen en effectbeoordelingen, waarover afzonderlijk verslag wordt uitgebracht.

3. HET KLIMAATEFFECT VAN HET LUCHTVERVOER

Commerciële vliegtuigen hebben een kruishoogte van 8 tot 13 km, waar zij gassen en deeltjes uitstoten die de samenstelling van de atmosfeer veranderen en klimaatverandering in de hand werken.

Kooldioxide (CO₂) is het meest belangrijke broeikasgas vanwege de grote hoeveelheden waarin dit gas wordt uitgestoten en de lange verblijfstijd ervan in de

atmosfeer. Toenemende concentraties hebben een welbekend rechtstreeks aardopwarmend effect.

Stikstofoxiden (NO_x) hebben op tweeërlei wijze een indirecte uitwerking op het klimaat. Stikstofoxiden produceren ozon onder invloed van het zonlicht, maar zij verminderen ook de concentratie van methaan in de ons omringende atmosfeer. Zowel ozon als methaan zijn krachtige broeikasgassen, maar uiteindelijk wordt de methaanactiviteit door het ozon overheerst, met dus per saldo een aardopwarmend effect.

Waterdamp afkomstig van vliegtuigen heeft een rechtstreeks broeikasgaseffect, maar dit is niet groot, daar deze snel in de vorm van neerslag uit de atmosfeer wordt verwijderd. Wel is het zo dat waterdamp die op grote hoogte vrijkomt vaak tot de vorming van condensatiesporen leidt, welke een aardopwarmend effect hebben. Bovendien kunnen dergelijke “contrails” zich tot cirruswolken (wolken van ijskristallen) ontwikkelen. Het vermoeden bestaat dat deze ook in hoge mate tot de opwarming van onze planeet bijdragen, maar dit is nog verre van zeker.

Sulfaat- en roetdeeltjes hebben, vergeleken met andere vliegtuigemissies, veel kleinere rechtstreekse effecten. Roet absorbeert warmte en draagt als zodanig bij tot de opwarming van de aarde; sulfaatdeeltjes reflecteren straling en hebben een gering koeffect. Bovendien kunnen zij de vorming en eigenschappen van wolken beïnvloeden.

In 1999 schatte het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) dat het totale klimaateffect van de luchtvaart momenteel zo'n 2 tot 4 maal groter is dan het effect van haar CO₂-emissies alleen. Recent EU-onderzoek wijst uit dat deze verhouding misschien wat lager zal uitvallen (circa 2 maal zo groot). In geen van deze gevallen wordt rekening gehouden met de zeer onzekere effecten die cirruswolken kunnen hebben.

4. DE NOODZAAK VAN BELEIDSMAATREGELEN OP ALLE NIVEAUS

4.1. De emissies van het luchtverkeer in het UNFCCC en het Protocol van Kyoto

Het internationaal luchtvervoer wordt anders behandeld dan de meeste andere sectoren in termen van de wijze waarop zijn broeikasgasemissies uit hoofde van het VN-Kaderverdrag inzake Klimaatverandering (UNFCCC) worden verdisconteerd. Als gevolg van een gebrek aan consensus over de vraag of en, zo ja, hoe de verantwoordelijkheid voor deze emissies moet worden toegewezen, worden alleen binnenlandse CO₂-emissies in de nationale emissietotalen van de Partijen meegerekend. Emissies van internationale vluchten worden eenvoudigweg afgedaan als een “memo item”. Bijgevolg zijn deze niet onderworpen aan de gekwantificeerde emissiebeperkingen die gelden voor de ontwikkelde landen die het Protocol van Kyoto hebben bekrachtigd. In het geval van het internationale luchtvervoer is de politieke druk welke een land ertoe aanspoort in andere sectoren wel reductiemaatregelen te treffen, dus voor een wezenlijk deel niet aanwezig.

De Commissie stelde in haar mededeling van februari 2005² dat de **internationale luchtvaart bij elke van na 2012 daterende regeling op klimaatveranderingsgebied in aanmerking moet worden genomen**, zodat de betrokken staten krachtiger worden gemotiveerd om zelfstandig *en* in samenwerking met andere landen de nodige maatregelen te treffen.

4.2. Beleidsmaatregelen van de ICAO ter beperking van de luchtvaartemissies

Bij ontbreken van een overeenkomst over het vraagstuk van de toewijzing van de verantwoordelijkheid zijn de Partijen bij het Protocol van Kyoto het eens geworden over de opname van een uitdrukkelijke verplichting voor ontwikkelde landen om, via de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), een beperking of vermindering van de emissies van de luchtvaart na te streven.

Met de tot dusver via de ICAO ondernomen acties is voornamelijk bijgedragen tot een beter begrip van de wereldwijde klimaateffecten van de luchtvaart. De 188 bij de ICAO aangesloten landen zijn het niet eens kunnen worden over regelgevingsnormen of emissieheffingen voor CO₂-emissies, en een poging om een passende efficiëntie-indicator voor vliegtuigen vast te stellen en goed te keuren is op niets uitgelopen. Wel **onderschrijft de ICAO het concept van een internationale open handel in emissierechten op basis van vrijwilligheid** of de verdiscontering van de internationale luchtvaart in de bestaande regelingen van de staten.

4.3. Waarom er op communautair niveau moet worden opgetreden

De EU ondersteunt en neemt stelselmatig deel aan de activiteiten van het UNFCCC en de ICAO, hetgeen helpt om de emissiereductie-inspanningen in de hele wereld zo coherent mogelijk te maken en een zo groot mogelijk aantal landen mee te krijgen. Zoals echter in de door alle verdragsluitende landen overeengekomen beleidsverklaringen uitdrukkelijk wordt erkend, is het niet realistisch van de ICAO te verwachten dat zij op wereldschaal besluiten neemt ten aanzien van door alle naties uit te voeren uniforme, specifieke maatregelen. Doordat de ontwikkelingslanden zich niet graag op verdergaande beleidsmaatregelen vastleggen voordat de geïndustrialiseerde landen op dit gebied duidelijk het voortouw nemen, en belangrijke geïndustrialiseerde partners die geen partij bij het Protocol van Kyoto zijn zich eveneens van dit soort initiatieven onthouden, zal dit waarschijnlijk ook niet gebeuren.

De EU is een hoofdrolspeler op het internationale luchtvaarttoneel en is verantwoordelijk voor ongeveer de helft van de CO₂-uitstoot van de internationale luchtvaart, als gemeld door de ontwikkelde landen³. Terzelfder tijd hebben de Europese Gemeenschap en de EU-lidstaten als (organisatie van) ontwikkelde landen en als ratificerende partijen, bijzondere verplichtingen in het kader van de UNFCCC en het Protocol van Kyoto.

² COM(2005) 35 van 9.2.2005.

³ 103.411 van 202.779 miljoen ton CO₂-equivalent – gegevens over 2002 als gerapporteerd aan het UNFCCC door de partijen van bijlage I.

Met het oog hierop besloten het Europees Parlement en de Raad met het **zesde Milieuactieprogramma van de Gemeenschap** specifieke maatregelen te treffen om de broeikasgasemissies van de luchtvaart te verminderen, indien de ICAO tegen 2002 nog geen overeenstemming over dergelijke maatregelen zou hebben bereikt. Sedertdien heeft de Raad herhaaldelijk gewezen op de noodzaak van een urgent optreden om de emissies van het internationale luchtvervoer terug te dringen en de Commissie verzocht een dergelijke actie te overwegen en hiertoe voorstellen te doen.

De Commissie heeft inmiddels de beschikbare opties op hun merites beoordeeld. Er blijkt **geen snelle en gemakkelijke technische oplossing voor dit probleem te bestaan**. Daarom moet worden gekozen voor een alomvattende aanpak, **moeten de reeds bestaande maatregelen worden geïntensiveerd en nieuwe maatregelen worden uitgeprobeerd**.

5. EEN BETERE BENUTTING VAN HET POTENTIEEL VAN DE REEDS VAN KRACHT ZIJNDE BELEIDSMAATREGELEN

Een aantal bestaande beleidsmaatregelen van de Gemeenschap en de lidstaten zijn, zij het in beperkte mate of alleen op langere termijn, potentieel in staat een nog grotere bijdrage tot een verkleining van het klimaatteffect van de luchtvaart te leveren. Het gaat hierbij om maatregelen ter vergroting van het publieke bewustzijn en van het prestatie- en concurrentievermogen van alternatieve vervoerswijzen, en met name om **onderzoek, luchtverkeersbeheer en energiebelasting**.

5.1. Meer onderzoek naar een schoner luchtvervoer

De EU heeft de luchtvaart gekozen als een van haar onderzoeks- en ontwikkelingsprioriteiten, met het doel het milieueffect van vliegtuigen tot een minimum terug te brengen. Sinds de proeffase in 1990-1991 in de context van het tweede Kaderprogramma zijn meer dan 350 onderzoeksprojecten gefinancierd, voor een totaal van 4 miljard euro. Circa 30% van dit onderzoekswerk is gebeurd in de vorm van activiteiten ter verkleining van het milieueffect van vliegtuigen, en in het bijzonder van CO₂ en NO_x. Daarenboven is het klimaatteffect van de luchtvaart onderzocht via het Programma “Klimaatverandering en ecosystemen” van het zesde Kaderprogramma. Prioritair bij het nieuwe zevende Kaderprogramma, dat de Commissie onlangs heeft voorgesteld, is een **meer uitgesproken streven naar “vergroening” van het luchtvervoer en een grotere nadruk op het klimaatveranderingseffect hiervan**. Verder onderzoek naar alternatieve brandstoffen kan nog meer potentieel voor het verminderen van de door vliegtuigen uitgestoten broeikasgassen aan het licht brengen.

5.2. Naar een beter beheer van het luchtverkeer

Hoewel onderzoek tot meer mogelijkheden voor de toekomst kan leiden, levert een efficiënt luchtverkeersbeheer een belangrijk stuk potentieel op de kortere termijn op. Het brandstofverbruik, bijvoorbeeld, kan worden teruggebracht door de wachttijden voor het opstijgen tot een minimum te beperken, meer optimale vliegtrajecten te gebruiken en door het rondcirkelen in wachtgebieden (holding patterns) voor het landen op zeer drukke luchthavens te minimaliseren. De

initiatieven voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim ‘**Single European Sky**’ en ‘**SESAME**’⁴ hebben een begin gemaakt met de hervormingen die nodig zijn om deze voordelen binnen te halen. Een vlotte uitvoering van deze plannen moet thans een prioriteit zijn.

5.3. Naar een consequentere toepassing van energiehellingen

Hoewel de lidstaten energiebelasting doorgaans voor fiscale doeleinden heffen, zou met een **meer algemene toepassing van energiehellingen op brandstof voor de commerciële luchtvaart** ook kunnen worden bijgedragen tot een internalisering van de milieukosten en een vermindering van de CO₂-emissies. Bij talrijke gelegenheden heeft de Commissie laten weten dat zij zo snel mogelijk, binnen het voor de luchtvaart geldende internationale wettelijke kader, tot een normale behandeling van vliegtuigbrandstof wil geraken, op grond van het argument dat vliegtuigbrandstof, wat energiebelasting betreft, principieel dezelfde behandeling als andere motorbrandstoffen te beurt zou moeten vallen.

Na de goedkeuring van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit **kunnen de lidstaten reeds brandstofbelasting voor binnenlandse vluchten invoeren**. Bij binnenlandse vluchten wordt in niet tot de EU behorende landen als de VS, Japan en India reeds belasting op brandstof geheven, maar in de EU heeft tot dusver alleen Nederland besloten dit te doen.

Behoudens wederzijdse goedkeuring kan brandstofbelasting, onder de huidige communautaire wetgeving, ook worden ingevoerd voor vluchten tussen twee lidstaten. In dergelijke gevallen zou deze voor alle luchtvaartmaatschappijen in de EU gelden. Het was echter altijd usance vliegtuigbrandstof voor internationale vluchten van alle belastingen vrij te stellen – een politiek die aanvankelijk tot doel had de burgerluchtvaart door zijn kinderjaren heen te helpen. Wettelijk bindende uitzonderingen zijn te vinden in de bilaterale luchtvaartovereenkomsten (Air Service Agreements – ASA’s)⁵. Het zou daarom moeilijk kunnen zijn de discriminatie van communautaire luchtvaartmaatschappijen te vermijden op routes waarop niet-communautaire maatschappijen verkeersrechten hebben en uit hoofde van de desbetreffende ASA’s⁶ belastingvrijstellingen blijven genieten.

In dit verband zijn de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 5 november 2002 in de “Open Skies”-zaken⁷ van grote betekenis. Hierdoor is de stoot gegeven tot een alomvattende hervorming van de externe luchtvaartbetrekkingen van de EU. Bij dit proces zijn reeds meer dan 200

⁴ De ‘Single European Sky’-wetgeving is goedgekeurd in 2004. Deze voorziet in de institutionele grondslagen en een regelgevingskader voor een gedefragmenteerde, interoperabele Europese luchtverkeersleiding. SESAME verzorgt de technische implementatie van het ‘Single European Sky’-initiatief.

⁵ In tegenstelling tot de gangbare zienswijze wordt in het Verdrag van Chicago van 1944 alleen een uitzondering gemaakt voor de belasting van vliegtuigbrandstof in doorvoer, een bepaling die gewoon als voorzorg tegen een dubbele belastingheffing kan worden gezien.

⁶ Deze voorzien in een regeling voor verkeersrechten en andere zaken in verband met internationale luchtdiensten.

⁷ Waarbij de Commissie tegen acht lidstaten processen had aangespannen wegens met de VS ondertekende bilaterale ASA’s.

ASA's tussen EU-lidstaten en niet-EU-landen geamendeerd, zodat het nu mogelijk is met betrekking tot aan EU- en niet-EU-maatschappijen geleverde brandstof dezelfde belastingregeling te hanteren. Dit proces moet en zal worden voortgezet, maar zal wel, onvermijdelijk, de nodige tijd vergen. In het licht van dit specifieke gegeven voor de luchtvaartsector kan niet worden uitgegaan van een ruimere toepassing van energieheffingen in de luchtvaart als hoeksteen van een strategie ter bestrijding van het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering op korte en middellange termijn. Dit aspect is in de gegeven omstandigheden dan ook niet verder onderzocht.

6. ECONOMISCHE INSTRUMENTEN ALS KOSTENEFFICIËNTE VERANDERINGSFACTOREN

Het gecombineerde effect van bovengenoemde bestaande maatregelen zal alleen niet voldoende zijn ter compensering van de toename van de emissies van het luchtverkeer. **Er is behoefte aan nieuwe benaderingen die verder gaan dan de traditionele technische normen en aan vrijwillig genomen maatregelen.** Zoals reeds erkend in de strategie van de Commissie van 1999 betreffende het luchtvervoer en het milieu, wijst de noodzaak van kostenefficiënte benaderingen in de richting van flexibele economische instrumenten. Bij dergelijke maatregelen wordt uitgegaan van het beginsel “de vervuiler betaalt” en wordt ook gebruik gemaakt van de talrijke potentiële reducties, waarvan de kosten maar al te goed bij de industrie bekend zijn, waarbij dan prijssignalen worden uitgezonden waarin de doelstellingen van het milieubeleid tot uitdrukking komen.

Verscheidene typen marktgebaseerde instrumenten zijn overwogen (zie effectbeoordeling). Instrumenten als **belasting op vliegtuigtickets of vertrekbelasting zouden evenwel alleen een vraagbeperkend effect hebben** en dus luchtvervoerondernemers er niet toe aansporen de milieuprestaties van hun materieel te verbeteren. Hoewel die instrumenten mogelijk geschikt zijn om andere beleidsdoelstellingen⁸ te helpen verwezenlijken, is de nadruk hier dus komen te liggen op **handel in emissierechten en emissieheffingen** als meer belovende middelen om het klimaateffect van de luchtvaart aan te pakken.

6.1. Twee opties

Het principe van handel in emissierechten is dat men eerst een bovengrens vaststelt voor de totale uitstoot van een groep entiteiten, en dan de markt verder de kosten van elke ton uitgestoten materiaal laat bepalen. Daarentegen worden in het geval van heffingen eerst de kosten van een ton uitgestoten materiaal vastgesteld, waarna de entiteiten in kwestie bepalen in welke mate de emissies dan worden verminderd.

In de gegeven context verschillen de beide instrumenten ook op het stuk van **milieueffectiviteit, economische efficiëntie en hun potentieel voor een bredere toepasbaarheid.**

⁸ Zo is, bijvoorbeeld, de mogelijkheid om via vliegtuigtickets geld in te zamelen voor ontwikkelingshulp onlangs door de Raad ECOFIN besproken.

6.2. Milieueffectiviteit en economische efficiëntie

Indien de twee instrumenten (handel in emissierechten of emissieheffingen) uitsluitend in de luchtvaartsector zouden worden toegepast, zouden zij in termen van milieueffectiviteit en economische efficiëntie in beginsel gelijkwaardig zijn. Maar handel in emissierechten hoeft niet alleen in de luchtvaartsector toepassing te vinden. Verhandelbare emissierechten worden reeds gebruikt als middel om de klimaatverandering aan te pakken: Partijen die uit hoofde van het Protocol van Kyoto emissiebeperkingen opgelegd hebben gekregen, zijn aldus in staat emissierechten met elkaar te verhandelen. Bovendien verleggen vele van deze Partijen, middels een binnenlandse of regionale regeling voor emissierechtenhandel, een deel van hun eigen emissiebeperkingen naar het bedrijfsniveau, of overwegen zij deze stap.

Met Richtlijn 2003/87/EG heeft de EU het grootste multisectorale meerlandensysteem voor emissierechtenhandel opgezet dat ooit het licht heeft gezien. Het Europese systeem van verhandelbare emissierechten (EU-ETS), waaronder broeikasgasemissies van bij benadering 12 000 energie-intensieve installaties vallen, is op 1 januari 2005 in werking getreden. In het algemeen kan men zeggen dat de kosten om een bepaald niveau aan emissiereducties te bewerkstellingen lager worden naarmate het systeem voor emissiehandel een groter aantal emissiebronnen omvat. Zou de luchtvaart dus dezelfde milieudoelstellingen realiseren door middel van verhandelbare emissierechten en emissieheffingen, dan zouden de economische kosten voor de sector en voor de EU als geheel lager uitvallen indien dit zou gebeuren in het kader van het EU-ETS en niet door middel van een heffingstelsel voor de luchtvaart alleen.

6.3. Potentieel voor een bredere toepasbaarheid

Naar het oordeel van de Commissie zijn zowel emissieheffingen als emissiehandel met het huidige internationale wetgevingskader voor de luchtvaart verenigbaar. Het concept van emissieheffingen op internationaal niveau vormt evenwel een twistpunt en de mate waarin dergelijke heffingen door de staten aan buitenlandse luchtvaartmaatschappijen kunnen worden opgelegd was het heetste hangijzer op de 35ste vergadering van de ICAO in oktober 2004. Daarentegen zijn het concept van vrijwillige emissiehandel en het idee om de emissies van de internationale luchtvaart in de bestaande emissiehandelssystemen van de staten te integreren expliciet door de ICAO onderschreven. Deze aanpak spoort goed met het klimaatbeleid van de EU aangezien geïntegreerde handel in emissierechten ook een basisconcept is van het Protocol van Kyoto en een essentieel onderdeel vormt van de toekomstige klimaatveranderingsstrategie van de EU.

7. SPECIFIEKE CONCEPTUELE PROBLEMEN IN VERBAND MET VERHANDELBARE EMISSIERECHTEN

Gezien de bestaande meningsverschillen moet integratie van de luchtvaart in het EU-ETS als de meest belovende stap vooruit worden gezien. Er is echter een aantal met de technische opzet van het systeem samenhangende punten die van cruciaal belang zijn en navenant aandacht moeten krijgen, wil dit beleid ecologisch en economisch zijn volle effect kunnen sorteren. Zij zullen nader moeten worden

onderzocht door een nieuwe, nog op te richten werkgroep en moeten ook bij de effectbeoordeling worden ontwikkeld. Op grond van haar haalbaarheidsstudie⁹ is de Commissie van mening dat de volgende vier kwesties in de vervolgdiscussie centraal staan: de **instantie of organisatie** die voor het klimaatteffect van de luchtvaart **verantwoordelijk zal worden gehouden, de mate waarin het totale klimaatteffect in aanmerking wordt genomen, het soort vluchten dat onder het systeem komt te vallen**, en de methode die zal worden gehanteerd voor de berekening en toedeling van de algehele **emissiebeperking** voor de sector. Voorts moeten ook het effect op de prijzen en de toekenning van emissierechten nader te worden bekeken.

Het is van fundamenteel belang dat de instantie of organisatie die verantwoordelijk zal worden gehouden degene is die de hoogste mate van rechtstreekse controle heeft over het type vliegtuigen dat gebruikt wordt en de manier waarop hiermee wordt gevlogen. Daarom **meent de Commissie dat de bedoelde verantwoordelijkheid** in het kader van het EU-ETS **aan de vliegtuigexploitanten zou moeten toevallen**.

Ten einde potentiële nadelige compromissen tussen de verschillende effecten te minimaliseren en de ecologische integriteit van het globale systeem intact te houden, zouden zowel de **CO₂- als de niet-CO₂-effecten van de luchtvaart zoveel mogelijk in beschouwing moeten worden genomen**. Hierbij zouden de onzekerheden rond bepaalde effecten moeten worden afgewogen tegen de risico's die deze voor het klimaat met zich meebrengen. In afwachting van wetenschappelijke vooruitgang bij de ontwikkeling van geschiktere parameters voor de vergelijking van de verschillende effecten zou er voor een pragmatische benadering moeten worden gekozen. Op korte termijn zou deze kunnen worden gebaseerd op:

- een vereiste voor de luchtvaart om een hoeveelheid emissierechten op te geven die overeenkomt met haar CO₂-emissies vermenigvuldigd met een op gemiddelde waarden berustende voorzorgsfactor om met andere effecten rekening te kunnen houden; of
- een werkwijze waarbij aanvankelijk alleen CO₂ in aanmerking wordt genomen, maar ook nog bijkomende instrumenten worden gehanteerd, zoals een differentiatie van luchthavenbelastingen naar gelang van de uitgestoten hoeveelheden NO_x.

De Commissie is van oordeel dat het doel moet zijn om binnen de emissiehandel in Europa een voor de luchtvaart werkbaar model te ontwikkelen, dat wereldwijd kan worden uitgebreid of gekopieerd. De precieze reikwijdte daarvan moet worden vastgesteld door de nog op te richten werkgroep, zoals uiteengezet in bijlage. Uit milieuoogpunt zou de beste optie zijn dat het systeem zou gelden voor alle vluchten vanuit luchthavens in de EU, aangezien bij een beperking tot “binnenlandse” EU-vluchten, d.w.z. vluchten die binnen de EU vertrekken en landen, minder dan

⁹ “Giving wings to emission trading”, CE Delft, juli 2005.

40%¹⁰ van de emissies van alle vluchten vanuit luchthavens in de EU in aanmerking zouden worden genomen. Wat het concurrentievermogen van de luchtvaartindustrie aangaat, dient vooral het effect op relatieve marktaandelen van luchtvaartmaatschappijen uit de EU en van buiten de EU nader te worden onderzocht.

Wat de berekening en toedeling van de algehele emissiebeperking voor de luchtvaart betreft, zijn de reeds voor de deelnemers aan het systeem bestaande regels niet noodzakelijkerwijs ook voor de luchtvaart geschikt. Bij het Protocol van Kyoto worden enkel CO₂-emissies van binnenlandse vluchten in aanmerking genomen, zodat er speciale regelingen nodig zouden zijn om te verzekeren dat er geen kwalijke gevolgen zijn voor het berekeningssysteem¹¹ waarmee het EU-ETS aan het Protocol van Kyoto wordt gekoppeld. Bovendien zou men het, gezien de mate van integratie op de communautaire luchtvervoermarkt, **eens moeten worden over een geharmoniseerde toedelingsmethodiek.**

8. WAT ER GEBEURT ALS DE LUCHTVAART IN HET EU-ETS WORDT GEÏNTEGREERD

Bij alle scenario's die de revue passeren in de effectbeoordeling bij deze mededeling en in de voor de Commissie verrichte haalbaarheidsstudie zouden EU- en niet-EU-luchtvaartmaatschappijen op de onder het systeem vallende routes op precies dezelfde wijze worden behandeld. Bijgevolg is het onwaarschijnlijk dat de concurrentiepositie van EU-luchtvaartmaatschappijen ten opzichte van andere luchtvervoerders door de integratie van het klimaateffect van de luchtvaart in het EU-ETS significante nadelige invloeden zou hebben. Volgens de studie van de Commissie kunnen secundaire effecten, zoals kruissubsidiëring door luchtvaartmaatschappijen waarbij winsten uit routes buiten het toepassingsgebied van de maatregelen worden overgeheveld naar routes die wel onder de maatregelen vallen, zich weliswaar voordoen, maar zouden deze toch beperkt blijven. Wel moet de kwestie van het concurrentievermogen in de follow-up van deze mededeling nog verder worden onderzocht.

Een bijkomend gevolg is dat uit de integratie van de sector in het EU-ETS voortvloeiende kosten aan de luchtvervoergebruikers kunnen worden doorberekend. Aan de hand van enige illustratieve modelscenario's kan worden aangetoond dat de prijsverhogingen voor vliegtickets waarschijnlijk bescheiden zouden uitvallen, en, naar gelang van de gekozen specifieke ontwerpparameters, zouden variëren (zie effectbeoordeling). De vraag naar luchtvervoer zou niet teruglopen, maar zou gewoon iets minder snel toenemen (een relatieve daling van 0,2 à 2,1% over een periode van vijf jaar (2008-2012) vergeleken met het 'business-as-usual'-scenario van meer dan 4% groei *per jaar*).

Nu de verwachte stijging van de vliegticketprijzen zo laag wordt ingeschat, lijken eventuele effecten voor het toerisme of voor hoofdzakelijk op de luchtvaart aangewezen perifere regio's beperkt te zullen blijven en dienen zij nader te worden

¹⁰ Schattingen van CO₂-emissies door EUROCONTROL. Voor 2004 wordt geschat dat er door vluchten binnen de EU zo'n 52 mln. ton CO₂ is uitgestoten, terwijl alle vertrekkende vluchten een totale emissie van 130 mln. ton CO₂ hebben veroorzaakt.

¹¹ Verordening van de Commissie (EG) nr. 2216/2004.

bekeken, mede gelet op de bestaande kaderregeling voor openbare dienstverplichtingen.

9. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

Voor de tot op heden op internationaal, regionaal en nationaal niveau genomen beleidsmaatregelen om de klimaatverandering tegen te gaan zijn nog geen grote bijdragen van de luchtvaartsector verlangd. Gezien de groei die het luchtverkeer in de toekomst waarschijnlijk zal doormaken, zijn verdere beleidsmaatregelen nodig om een navenante continue verergering van het klimaateffect te voorkomen.

Na een aantal opties te hebben geanalyseerd, meent de Commissie dat de beste aanpak, vanuit economisch en ecologisch oogpunt, hierin bestaat dat **het klimaateffect van de luchtvaartsector onder het EU-systeem van verhandelbare emissierechten** wordt gebracht. Handel in emissierechten zal waarschijnlijk een fundamenteel onderdeel van iedere toekomstige strategie ter bestrijding van klimaatverandering blijven, en het EU-ETS zal helpen bij de ontwikkeling van een echt internationale koolstofmarkt, waarmee het potentieel voor emissiereducties overal ter wereld kan worden benut. Ter voorbereiding van de ter zake te nemen besluiten, zal de Commissie:

- **in het kader van het Europese Klimaatveranderingsprogramma (ECCP) een werkgroep ‘Luchtvaart’ instellen¹²**. Deze werkgroep krijgt tot taak te bekijken op welke manieren de luchtvaart, in overeenstemming met het bij deze mededeling gevoegde mandaat, in het EU-ETS kan worden geïncorporeerd. De resultaten van dit onderzoek zullen als input dienen voor de lopende evaluatie van de bestaande kaderstructuur voor het EU-ETS¹³, waarvan uiterlijk op 30 juni 2006 verslag moet worden uitgebracht. De Commissie zal er vervolgens naar streven **vóór eind 2006 een wetgevingsvoorstel** uit te brengen; en
- verzoekt zij de Raad en het Europees Parlement, ter voorbereiding van een toekomstig wetgevingsbesluit, de in deze mededeling vervatte beleids- en designaanbevelingen, met inbegrip van het beoogde tijdschema, in overweging te nemen.

Tegelijkertijd zouden **enkele bestaande beleids- en andere maatregelen**, als onderdelen van een complete en consequente benadering, **moeten worden voortgezet en geïntensiveerd**:

- Terwijl men het onderzoek naar manieren om de nog resterende onzekerheden te verkleinen moet voortzetten en moet blijven proberen meer inzicht in de effecten van de luchtvaart op het klimaat te krijgen, moet een hogere mate van prioriteit worden gegeven aan **luchtvaartonderzoek** van de EU dat specifiek tot doel heeft de nadelige gevolgen van het luchtvervoer voor de

¹² Het ECCP is een ten behoeve van meerdere belanghebbenden opgezet raadplegingsproces waarbij de Commissie, nationale deskundigen, het bedrijfsleven en de NGO-gemeenschap samenwerken.

¹³ Zie artikel 30 van Richtlijn 2003/87/EG.

klimateverandering te verminderen, waarbij deze accentverzwaring in het zevende Kaderprogramma tot uitdrukking moet komen¹⁴.

- Er moet tijdig vooruitgang worden gemaakt met de reeds aangevangen processen van het ‘**Single European Sky**’-initiatief, om te bewerkstelligen dat het Europese ATM-systeem beter presteert.
- Wat de toepassing van energiebelasting op vliegtuigbrandstof betreft, blijft het verwijderen van alle juridische belemmeringen uit de bilaterale luchtvaartovereenkomsten een proces van essentieel belang, dat zal worden voortgezet.
- **De Commissie zal op Europees en internationaal niveau alle noodzakelijke maatregelen treffen om alle opties voor economische instrumenten open te houden,** voor het geval er naast de handel in emissierechten nog bijkomende maatregelen vereist zijn om het klimateffect van de luchtvaart over de gehele linie aan te kunnen pakken.
- De Commissie zal met de EU-lidstaten binnen de ICAO voortdurend verbeteringen in de huidige technische designnormen nastreven, en, in voorkomend geval, toewerken naar de ontwikkeling van nieuwe normen, die tot doel hebben de vliegtuigemissies aan de bron te beperken.

¹⁴

COM(2005) 119.

Bijlage: Mandaat van de Werkgroep ‘Luchtvaart’ die is ingesteld in het kader van het Europees Programma inzake Klimaatverandering

Deze werkgroep wordt opgericht om de diensten van de Commissie te adviseren. Hij bestaat uit deskundigen van de lidstaten en belangrijke belanghebbende organisaties, waaronder bedrijfs-, consumenten- en milieu-organisaties.

De werkgroep heeft tot taak na te gaan op welke manieren (hieronder genoemd) het klimaateffect van de luchtvaart, met volledige inachtneming van het voorzorgsbeginsel, in het Europees systeem van verhandelbare emissierechten (EU-ETS)¹⁵ moet worden geïntegreerd.

Inachtneming van het klimaateffect van de luchtvaart

De werkgroep zal:

- nagaan hoe de bewaking van en de rapportage over het klimaateffect van de luchtvaart kan worden geregeld met behulp van verdere bijlagen bij Beschikking 2004/156/EG, waarbij de hierin gehanteerde bestaande methodieken als referentiepunt worden gebruikt en rekening wordt gehouden met het feit dat de meetresultaten mettertijd preciezer zullen worden;
- onderzoeken of de door het niveausysteem (‘tier system’) van Beschikking 2004/156/EG geboden flexibiliteit ook voor de luchtvaartsector geschikt is, dan wel of verdere harmonisatie vereist is;
- analyseren in hoeverre het mogelijk is dat een onvolledige integratie van het klimaateffect van de luchtvaart in het systeem de aanzet zou vormen tot een vermindering van een effect binnen het systeem, ten koste van een ander effect dat niet onder het systeem valt;
- het bijkomend gebruik van heffingen of andere begeleidende maatregelen bekijken om een volledige inachtneming van het klimaateffect van de luchtvaart mogelijk te maken, zodat de bekende potentiële nadelige gevolgen van een onvolledige inachtneming worden vermeden.

Onder het systeem vallende emissies

De werkgroep zal bekijken welke vluchten en emissies onder het systeem komen te vallen, en zal hierbij rekening houden met de noodzaak verschillen in behandeling tussen korte- en langeafstandsvluchten te beperken, de ongelijkheden in de toegankelijkheid van perifere regio's te onderzoeken, na te denken over de wijze waarop het EU-model tot andere landen kan worden uitgebreid naarmate het EU-ETS zelf evolueert, en een aanzienlijke hoeveelheid emissies binnen het systeem te brengen, zulks in overeenstemming met de milieudoelstellingen van de maatregelen ter bestrijding van de klimaatverandering.

¹⁵ Richtlijn 2003/87/EG.

Methode voor de berekening en toedeling van de algehele emissiebeperking voor de luchtvaartsector

De werkgroep zal:

- aandacht besteden aan de verschillende modellen die binnen de EU en internationaal worden gebruikt om groei- en emissieprognoses uit te werken voor de luchtvaartsector en andere bedrijfstakken, en aan de verschillende hierbij gehanteerde hypothesen;
- aan de hand van de verschillende uit modellen verkregen resultaten bekijken welke algehele emissiebeperking voor de luchtvaartsector in overweging moet worden genomen;
- nagaan welke aspecten van de vaststelling en toedeling van de algehele emissiebeperking in de EU kunnen worden geharmoniseerd;
- nagaan wat het effect is op het concurrentievermogen van de industrie van de Gemeenschap, het effect op de prijs van de tickets (waarbij ook gedacht wordt aan het bestaan van alternatieve vervoerswijzen) en op de toewijzing van emissierechten en de proportionele verdeling van kosten tussen de industrie en de vervoerseindgebruikers;
- bekijken hoe kan worden verzekerd dat het bij Verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie ingevoerde registratiesysteem, waardoor de emissiehandel in het kader van het EU-ETS en die uit hoofde van het Protocol van Kyoto op één lijn worden gebracht, geen nadelige gevolgen van de integratie van de luchtvaart ondervindt. Bij iedere conceptuele oplossing moet de invoering van specifieke regels voor de luchtvaart worden afgewogen tegen het globale doel deze in het EU-ETS te incorporeren, d.w.z. dat er op de meest eenvoudige en meest kostenefficiënte wijze tot de aanpak van de klimaatverandering moet worden bijgedragen.

Conformiteit

De werkgroep zal nagaan hoe de bestaande, momenteel op de luchtvaartindustrie toegepaste handhavingsmaatregelen kunnen worden gebruikt in aanvulling op die welke reeds in het kader van het EU-ETS zijn ingevoerd om te verzekeren dat de door het systeem opgelegde verplichtingen worden nageleefd.

Beheer

De werkgroep zal bekijken wat de beste manier is om, rekening houdend met de inzake emissiebeperking, het registratiesysteem en handhaving bereikte conclusies, de integratie van de luchtvaartemissies in het EU-ETS te beheren.

De werkgroep zal zijn conclusies uiterlijk op 30 april 2006 in de vorm van een verslag indienen.